

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Droit d'accès à l'information: un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement**

Gérard, Philippe

*Published in:*  
Droit de la consommation

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Gérard, P 2012, 'Droit d'accès à l'information: un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement: note sous Tribunal de première instance de Verviers, 15 novembre 1993', *Droit de la consommation*, Numéro 24, p. 744-758.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## 9. Libertés et droits fondamentaux /

### Grondrechten en vrijheden

Tribunal de première instance de Verviers,

15 novembre 1993

Information relative à l'environnement – Liberté d'accès des citoyens – Art. 4 par. 1 du décret wallon du 13 juin 1991 – Coût réel de la délivrance de copies – Collège des bourgmestres et échevins – Conditions d'obtention des documents contraires au décret – Non-application de la décision communale.

*La décision du collège échevinal d'une commune de ne délivrer les copies de documents relatifs à l'environnement que moyennant paiement d'une caution et de 900 F/heure de prestation du personnel, est contraire à l'art. 4 par. 1 du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, puisque seul le coût réel des copies peut être mis à charge des citoyens.*

\* \* \*

Informatie m.b.t. het milieu – Toegangsvrijheid van de burgers – Art. 4 par. 1 van het Waals Decreet van 13 juni 1991 – Werkelijke kosten van het afleveren van copieën – College van Burgemeester en Schepenen – Uitreikingsvoorwaarden voor de copieën strijdig met het Decreet – Niet-toepassing van de gemeentelijke beslissing.

*De beslissing van het schepencollege van een gemeente om copieën van documenten m.b.t. het milieu slechts af te leveren indien een waarborg en 900 fr. per uur prestatie van het personeel worden betaald is strijdig met art. 4 par. 1 van het Waals Decreet van 13 juni 1991 m.b.t. de toegangsvrijheid van de burgers tot informatie betreffende het milieu, aangezien enkel de werkelijke kosten van de copieën ten laste kunnen gelegd worden van de burgers.*

\* \* \*

(Association du Val d'Amblève et Affluents asbl, B./Commune de Trois-Ponts)

### Jugement

(...)

#### Rappel des faits

Attendu que les faits de la cause se résument comme suit :

– par lettre du 8 juillet 1992, adressée par son conseil au Collège des bourgmestres et échevins de la commune de Trois-Ponts, la demanderesse sub 1 a sollicité que lui soient délivrées :

1. une copie des permis de bâtir accordés à la société UNERG et/ou ELEC-TRABEL pour leurs installations de Coo (bassin de retenue d'eau, station électrique et ligne à haute tension);
2. une copie du permis de bâtir relatif au pylône de télécommunication établi sur le site du Mont Saint-Victor;
3. une copie des plans afférents à ces permis;

– par lettre du 7 octobre 1992, le demandeur sub 2 adressa au secrétaire communal de la commune de Trois-Ponts une demande similaire;

– par courrier du 24 novembre 1992 portant la signature du bourgmestre et du secrétaire communal, la commune de Trois-Ponts répondit à la demanderesse sub 1, en se référant à une délibération du Collège échevinal du 3 août 1992 définissant les modalités d'accès à ce type d'informations, que "toutes informations donneront lieu au paiement d'un montant de 900 F/heure de prestation du personnel (recherches dans les archives, photocopies,...) et à versement d'une caution de 5000 F. Dès réception de votre accord écrit sur la prise en charge de ces frais et de ladite caution, nous chargerons nos services de vous délivrer copie des pièces souhaitées.";

– le 24 novembre 1992, une réponse identique était adressée au demandeur sub 2, sous la signature du secrétaire communal;

– les demandes adressées à la défenderesse se fondent sur le décret du 13 juin 1991 de la Région wallonne concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, publié au Moniteur belge du 11 octobre 1991;

– selon les réponses précitées de la défenderesse, les sommes réclamées par elle, pour satisfaire à la demande de délivrance des copies, ont été fixées par délibération du Collège des bourgmestres et échevins, en date du 3 août 1992;

– par lettre du 23 février 1993, le conseil des demandeurs fit observer à la défenderesse que le décret du 13 juin 1991 ne prévoit pas le versement d'une caution, l'article 4 ne mettant à charge des demandeurs d'information que le coût réel des copies et délaissant à charge de l'autorité publique les recherches dans les archives, puisqu'il précise que la consultation sur place est gratuite.

#### Objet de l'action

Attendu qu'aux termes de la citation, les demandeurs postulaient :

*à titre provisoire*

– qu'il soit ordonné, avant dire droit, à la défenderesse de leur délivrer les documents sollicités par leurs courriers des 8 juillet et 7 octobre 1992 et ce sans versement de caution et moyennant paiement par eux du seul coût réel des copies nécessaires;

*à titre définitif**en ordre principal :*

– Qu'il soit dit que la délibération du Collège échevinal de Trois-Ponts du 3 août 1992 est irrégulière pour défaut de compétence et inapplicable aux demandeurs et que son application soit écartée sur base de l'article 107 de la Constitution;

– que soit confirmée la mesure ordonnée avant dire droit, en fixant, le cas échéant, le montant du coût réel des copies;

*et en ordre subsidiaire :*

– qu'il soit dit que la délibération du Collège échevinal de Trois-Ponts du 3 août 1992 est irrespectueuse des termes de l'article 4 par. 1er du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement;

– qu'il soit dit que l'imposition d'une provision de 5000 F et d'un taux horaire de 900 F aux demandeurs d'information visés par le décret précité est discriminatoire et contraire au régime d'accès à l'information consacré par ledit décret;

– que soit confirmée la mesure ordonnée avant dire droit en fixant, le cas échéant, le montant du coût réel des copies;

*à titre général (pour le provisoire et le définitif)*

– que la mesure avant dire droit et le jugement définitif soient assortis d'une astreinte de 900 F par jour de retard dans la délivrance des documents sollicités au-delà du délai de 10 jours, à dater de la signification des décisions à intervenir et ce au bénéfice de chacun des demandeurs;

Attendu que par son jugement du 28 juin 1993, le Tribunal a rejeté la mesure postulée, à titre provisoire, et à laquelle les premiers débats avaient été limités, et a réservé à statuer pour le surplus;

Attendu qu'à présent, les demandeurs ne maintiennent plus dans leurs conclusions que les demandes formulées à titre définitif, en ordre principal et en ordre subsidiaire et à titre général, la demande de confirmation de la mesure ordonnée avant dire droit, avec fixation éventuelle du montant du coût réel des copies, étant toutefois, vu le rejet de cette mesure, remplacée par la demande suivante : "ordonner à la défenderesse de délivrer aux demandeurs les documents sollicités respectivement par courrier du 8 juillet 1992 et

du 7 octobre 1992, sans versement de caution et moyennant paiement par les demandeurs du seul coût réel des copies nécessaires"; (...)

**Quant au fond**

Attendu qu'aux demandes écrites que lui adressèrent les demandeurs, les 8 juillet et 7 octobre 1992, la défenderesse répondit :

– d'une part, qu'aucun dossier d'urbanisme n'a été introduit auprès de l'administration communale de Trois-Ponts, en vue de l'aménagement du site du Mont Saint-Victor par la société Electrabel;

– d'autre part, qu'en sa séance du 3 août 1992, le collège des bourgmestres et échevins a défini les modalités d'accès aux informations relatives à l'environnement et que toutes informations donneront lieu à paiement d'un montant de 900 F/heure de prestation du personnel (recherche dans les archives, photocopies...) et à versement d'une caution de 5000 F;

Attendu que la défenderesse confirme, en ses conclusions, qu'aucun dossier d'urbanisme visant l'aménagement du Mont Saint-Victor n'a été introduit auprès d'elle par la société Electrabel;

Attendu que la défenderesse ne peut être contrainte de fournir une preuve négative, à savoir l'inexistence d'un dossier administratif concernant l'aménagement du Mont Saint-Victor;

Attendu qu'en l'absence de preuve par les demandeurs de l'existence d'un tel dossier, le Tribunal ne peut évidemment ordonner à la défenderesse de délivrer des copies de documents dont l'existence n'est pas établie;

Attendu qu'en ce qui concerne les permis de bâtir accordés à la société UNERG et/ou ELECTRABEL pour leurs installations de Coe (bassin de retenue d'eau, station électrique et ligne à haute tension) et les plans afférents à ces permis, la défenderesse ne conteste pas l'existence d'un dossier administratif mais fait observer que la Centrale électrique de Coe, sise sur le territoire de la commune de Trois-Ponts, fonctionne depuis plus de vingt ans, sans avoir jamais occasionné le moindre dommage à l'environnement depuis sa mise en service;

Attendu que cette observation est, certes, digne d'intérêt mais est sans la moindre incidence sur le droit d'accès à l'information reconnu par le décret du 13 juin 1991;

Attendu qu'il ne paraît d'ailleurs pas y avoir de contestation de la part de la défenderesse sur le fond du droit des demandeurs à obtenir une copie des permis et plans en question, puisque dans ses lettres du 24 novembre 1992 adressées à chacune des parties demanderesse, la défenderesse faisait

connaître ses conditions tarifaires et ajoutait : "dès réception de votre accord écrit sur la prise en charge de ces frais et de ladite convention, nous chargerons nos services de vous délivrer copie des pièces souhaitées";

Attendu que le litige ne porte donc que sur les modalités d'exercice du droit des demandeurs, lesquels ne prétendent devoir payer que le coût réel des copies, à l'exclusion des frais de recherches dans les archives;

Attendu que l'objet de la délibération du Collège échevinal de Trois-Ponts du 3 août 1992 à laquelle la défenderesse fait référence dans ses réponses du 24 novembre 1992 est défini comme suit : "Accès à l'information";

Attendu que cette délibération vise expressément d'une part, la lettre du 8 juillet 1992 par laquelle le conseil de la demanderesse sub 1 sollicite au nom de celle-ci, la délivrance d'une copie des documents précités et d'autre part, le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement et contient la décision de "délivrer toutes informations de ce type au coût réel estimé à 900 F/heure de prestation du personnel (recherches dans les archives, photocopies, mise sous enveloppe...) avec une demande de versement d'une caution de 5000 F";

Attendu que les demandeurs contestent la compétence du Collège échevinal pour adopter un règlement visant à la taxation des demandeurs d'informations visées par le décret du 13 juin 1991, en effet, pour les demandeurs, la fixation des conditions tarifaires générales pour la délivrance des documents visés par le décret du 13 juin 1991, ne ressortit pas au Collège échevinal sur pied de l'article 132 de la loi communale, mais bien au Conseil communal en vertu de l'article 119 de cette même loi;

Attendu que pour les demandeurs, la délibération du Collège échevinal n'entre pas dans le cadre de la gestion journalière et ne constitue pas une décision ponctuelle concernant uniquement la tarification de la délivrance des documents délivrés par eux, mais il s'agit d'un règlement visant la taxation de tous les demandeurs de documents visés par le décret;

Attendu qu'au contraire, pour la défenderesse, le Collège échevinal n'a pas, par sa délibération du 3 août 1992, procédé par voie de dispositions générales ou réglementaires mais il a fixé, dans les circonstances de l'espèce, le coût réel de la délivrance des copies sollicitées par les demandeurs;

Attendu que le caractère réglementaire ou individuel de la délibération est peu clair, car en ce que celle-ci vise expressément la demande formulée le 8 juillet 1992 par le conseil de la demanderesse sub 1, elle apparaît comme une délibération à caractère individuel, (qui serait donc de la compétence du Collège échevinal) tandis que sa décision apparaît plutôt comme une disposition réglementaire (qui serait de la compétence du Conseil communal);

Attendu que dans sa réponse à la question parlementaire n°229 posée par le demandeur sub 2, le 19 janvier 1993, Monsieur le Ministre de l'Intérieur signalait : "Pour le surplus, les autorités communales apprécient au cas par cas, la suite à réserver aux demandes tendant à obtenir communication d'informations en tenant compte, le cas échéant, des dispositions légales et réglementaires applicables et des règlements qu'elles peuvent avoir édictés en la matière";

Attendu que dans la mesure où la délibération tend, en réalité, à établir une redevance, il y a lieu de considérer qu'elle est de la compétence du Conseil communal et ce en vertu de l'article 110 par. 4 de la Constitution;

Attendu que le principe constitutionnel d'égalité s'oppose à ce que pareil acte ait une portée purement individuelle;

Attendu qu'indépendamment de cette question de la compétence du Collège, il apparaît que la délibération du 3 août 1992 ne respecte pas l'article 4 par. 1er du décret du 13 juin 1991, lequel énonce que "l'accès aux données incorporées dans les documents écrits visés à l'article 2 point b, premier tiret, s'exerce au choix du demandeur, soit par consultation gratuite sur place, soit par délivrance de copies, dont le coût réel est à charge du demandeur";

Attendu que le fait que le demandeur puisse consulter gratuitement les documents sur place, implique que le coût éventuel des recherches nécessaires dans les archives pour mettre les documents à sa disposition ne peut être mis à sa charge et il en est forcément de même pour la délivrance des copies dont seul le coût réel peut être mis à charge du demandeur;

Attendu que, par ailleurs, le décret ne prévoit pas la possibilité d'exiger de la part du demandeur d'information, le versement d'une caution;

Attendu que la défenderesse viole donc les termes du décret du 13 juin 1991 en réclament aux demandeurs le versement d'une caution de 5000 F et en faisant application d'un tarif horaire pour frais autres que les frais de photocopie;

Attendu qu'il y a dès lors lieu d'écarter l'application de la délibération du 3 août 1992 du Collège échevinal et d'ordonner à la défenderesse de délivrer aux demandeurs une copie des permis de bâtir accordés à la société Unerg et/ou Electrabel pour leurs installations de Coo (bassin de retenue d'eau, station électrique et ligne à haute tension) et des plans afférents à ces permis, sans versement d'une caution et moyennant paiement par les demandeurs du seul coût réel des copies;

Attendu qu'il n'est pas de la compétence du Tribunal de déterminer le coût réel des copies;

Attendu que c'est à la défenderesse qu'il appartient de déterminer loyalement ce coût;

Attendu que prononcer présentement une astreinte, pour assurer l'exécution par la défenderesse de l'injonction qui lui est faite, alors que le coût réel des copies n'est pas déterminé, risque de susciter des difficultés quant à la mise en œuvre de ce moyen de coercition;

Attendu que, par ailleurs, le rejet de la demande relative à l'astreinte pourrait priver de toute efficacité l'injonction faite à la défenderesse, bien qu'il paraisse peu vraisemblable que celle-ci ne se soumette pas à ladite injonction, puisqu'elle ne conteste pas, dans son principe, le droit des demandeurs à obtenir les copies souhaitées;

Attendu qu'il paraît, dans ces conditions, opportun de surseoir à statuer sur la demande d'astreinte;

#### PAR CES MOTIFS,

(...)

Dit la délibération prise le 3 août 1992 par le Collège échevinal de la défenderesse irrégulière et au surplus irrespectueuse de l'article 4 par. 1er du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement;

Ordonne à la défenderesse de délivrer aux demandeurs une copie des permis de bâtir accordés à la société Unerg et/ou Electrabel pour leurs installations de Coö (bassin de retenue d'eau, station électrique et ligne à haute tension) et des plans afférents à ces permis, sans versement d'une caution et moyennant le paiement par les demandeurs du seul coût réel des copies;

Déboute les demandeurs du surplus de leurs prétentions sauf en ce qui concerne la demande d'astreinte sur laquelle il est réservé à statuer;

(...)

15 novembre 1993

le chambre bis

**Siège :** Serpe

**Plaid :** Brusselmans loco Lebrun, de Bournonville

### Note : Droit d'accès à l'information : un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement

La décision du tribunal de première instance de Verviers du 15 novembre 1993, reprise ci-dessus, nous intéresse à plus d'un titre. A notre connaissance, celle-ci constitue d'abord la première application contentieuse du décret wallon du 13 juin 1991 "concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement" (ci-après décret wallon)(1) (1).

Par ailleurs, cette décision intervient au moment où se met en place en Belgique, pour partie à la suite d'initiatives internationales, un arsenal législatif relatif à l'accès à l'information détenue par le secteur public, qui n'est pas limité à la transposition en Régions wallonne et flamande et en Région de Bruxelles-Capitale(2) de la directive européenne 90/313(3) sur l'information relative à l'environnement (2).

La décision, plaidée en débats succincts, offre ainsi un exemple de mise en œuvre judiciaire de ce droit étroitement lié à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Quelques réflexions critiques seront formulées sur les modalités d'exercice de ce droit d'accès, qui valent à notre sens également pour l'accès à l'information détenue par le secteur public en général (3).

#### 1. La décision de Verviers

L'ASBL Association du Val d'Emblève et Affluents, active en matière de défense de l'environnement, demande le 8 juillet 1992, sur la base du décret wallon, une copie des documents détenus par la commune de Trois-Ponts. Il s'agit de permis de bâtir accordés à ELECTRABEL pour la construction de la centrale hydroélectrique de Coö, ainsi que le permis relatif à un pylône de télécommunications établi sur la zone du Mont Saint-Victor; la demande d'une copie des plans afférents à ces permis y est également formulée. Par lettre du 7 octobre 1992, Mr BENKER, sénateur, adresse une demande similaire.

En guise de réponse, la commune, qui à vrai dire ne conteste pas le droit d'accès en tant que tel, fait état le 24 novembre 1992 d'une décision du Collège des bourgmestre et échevins du 3 août 1992 énonçant les conditions d'obtention des documents détenus par elle: 5000 francs de caution et 900 francs par heure de prestation du personnel correspondant aux recherches et autres frais.

Jugeant ces conditions prohibitives, l'ASBL et le sénateur introduisent par citation du 6 mai 1993 une action devant le tribunal de première instance de Verviers, dont l'objet est triple. Cette action vise d'abord à faire dire pour droit que la décision du Collège est irrégulière pour défaut de compétence.

Il s'agit également de déclarer que cette même décision ne respecte pas le décret wallon de 1991 concernant l'information relative à l'environnement. Enfin, elle tend à ce que le juge ordonne la délivrance des copies demandées sans caution et moyennant le seul paiement de leur coût réel, éventuellement déterminé au préalable par le juge, ceci assorti d'une astreinte.

On ne s'attardera pas sur la question de la compétence du Collège des bourgmestres et échevins à indiquer les conditions d'accès aux documents(4); le magistrat juge en tout état de cause, comme on va le voir, que la délibération ne respecte pas le décret wallon.

En effet, le magistrat verviétois rappelle dans un deuxième temps que le décret wallon laisse à celui qui présente une demande d'accès le choix de consulter gratuitement les documents sur place ou de recevoir copie des documents, dont seul "le coût réel est à charge du demandeur"(5). Le coût des éventuelles recherches ne peut dès lors être mis à charge de celui-ci. "Forcément", dit même le magistrat, puisque ce n'est pas le cas dans le cadre d'une consultation sur place, cette dernière étant gratuite. Une caution n'est pas plus envisageable, puisque ceci n'est pas prévu par le décret wallon. Les conditions ordonnées par la commune de Trois-Ponts sont donc contraires au décret. La conséquence logique en est la non application de la délibération communale litigieuse, sur la base de l'article 107 de la Constitution(6).

Dans un troisième et dernier temps, le tribunal ordonne enfin la délivrance de copies contre paiement de leur coût réel, à l'exclusion "évidemment" des documents dont l'existence n'est pas établie(7); celui-ci ne statue cependant pas sur le montant à payer, dont la détermination revient à la commune, par application du principe de la séparation des pouvoirs; partant, le magistrat surseoit à statuer quant à la demande d'astreinte(8).

La décision étant brièvement décrite, il importe de se pencher sur la notion, centrale, d'accès à l'information.

## 2. Le droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques(9)

Si certains affirment que "les administrations – spécialement les administrations locales – connaissent bien le reproche qui leur est souvent adressé par les défenseurs de l'environnement, de cacher ou, à tout le moins de ne pas favoriser l'accès à l'information dont elles disposent"(10), ce manque de transparence vaut cependant pour bien d'autres domaines et le phénomène n'est pas limité à la Belgique, tant s'en faut. Le secret est encore souvent de mise(11). Les tentatives d'amélioration de la situation existent cependant à tous les niveaux(12).

L'accès à l'information, appelé aussi liberté d'information, est intimement lié à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissant la liberté d'expression(13). Contrôle, participation et confiance sont les principaux objectifs des législations qui

aménagent un droit d'accès, tant au plan européen que national ou même régional, comme c'est le cas du décret wallon.

Ménager un accès général à l'information doit en effet permettre le contrôle effectif de l'activité gouvernementale et la participation du citoyen à la chose publique. L'accès à l'information peut ainsi alimenter efficacement le débat public, qu'il porte sur l'environnement ou sur toute autre matière. Or, le détenteur de l'information est bien souvent l'autorité publique elle-même, qui récolte nombre d'informations dans le cadre de l'accomplissement des missions qui lui sont confiées.

Par ailleurs, il est certain qu'une transparence accrue de la part de l'administration renforce la confiance du citoyen envers celle-ci, ce qui ne devrait être dédaigné à l'heure actuelle.

Sur le plan européen, on dénombre ainsi plusieurs initiatives réglementaires dans le domaine, concernant certes l'environnement (la directive 90/313), mais également concernant les documents détenus par les institutions européennes elles-mêmes(14).

Sur le plan belge(15), divers textes mettent en place un régime spécifique d'accès à l'information. Ainsi, l'article 32 (nouveau) de la Constitution garantit à quiconque le droit de "consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif", sauf disposition contraire. Ce texte, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1995, confère à chacun un véritable droit subjectif d'accéder à l'information(16). Une loi fédérale sur la publicité de l'administration (dont la publication ne devrait plus tarder) doit mettre cet article constitutionnel en exécution et instaurer un régime effectif d'accès au niveau fédéral(17).

En Région flamande, un tel texte de portée générale existe déjà(18), tandis que la Région wallonne dispose d'un avant-projet de décret relatif au droit d'accès des citoyens aux documents de l'administration, qui devrait assurer l'exécution de l'article 32 de la Constitution dans la mesure des compétences régionales(19).

Il faut par ailleurs aussi tenir compte des textes qui, bien que ne portant pas particulièrement sur le droit d'accès, en permettent pourtant l'exercice(20).

Bien que divergents sur certains points, les textes législatifs ou projets cités, issus entre autres de la réflexion première du Conseil de l'Europe à ce sujet(21), contiennent des principes similaires qui assurent la mise en œuvre de ce droit d'accès.

De manière quelque peu schématique, on peut considérer que l'accès est tout d'abord offert de manière non discriminatoire. Il est garanti par des moyens effectifs et appropriés. Par ailleurs, des délais doivent délimiter le temps de

réponse accordé à l'administration. Ensuite, les exceptions, limitées, doivent être énumérées. Le refus de communiquer l'information doit être motivé. Enfin, un recours doit être ouvert contre toute décision de refus.

### 3. Observations quant à la décision du 15 novembre 1993

Nos observations sur la décision de Verviers prise en application du décret wallon, sont de deux ordres. Le premier commentaire concerne les conditions de l'accès, du point de vue essentiellement de la preuve de l'existence des documents auxquels l'accès est demandé. D'autre part, les modalités d'exercice du droit d'accès suscitent également certaines réflexions, en particulier quant aux tarifs applicables.

L'accès à l'information implique tout d'abord que cette information existe bel et bien(22). Cette exigence, a priori facilement compréhensible, pose cependant question lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre effectivement le droit d'accès.

Le juge de Verviers rejette en effet une partie de la demande. La décision énonce ainsi: "(...) Attendu que la défenderesse ne peut être contrainte de fournir une preuve négative, à savoir l'inexistence d'un dossier administratif concernant l'aménagement du Mont Saint-Victor;

Attendu qu'en l'absence de preuve par les demandeurs de l'existence d'une telle dossier, le Tribunal ne peut évidemment ordonner à la défenderesse de délivrer des copies de documents dont l'existence n'est pas établie (...)".

L'on ne contestera pas qu'il revient en principe à celui qui allègue un fait de prouver le bien fondé de sa demande, à savoir l'existence du document dont il est demandé copie. En l'espèce, il n'en reste pas moins qu'il apparaît que le permis de bâtir fait partie de ces documents qui, selon les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire, doivent être émis par l'autorité communale. Ne pourrait-on imaginer que l'existence de constructions ou aménagements fasse présumer l'existence des documents qui sont en tout état de cause légalement indispensables à leur mise en route, à charge éventuellement pour la commune de prouver qu'elle ne dispose pas de ceux-ci (qu'aucun permis n'ait jamais été octroyé ou que le permis provienne d'une autre commune)(23) ?

Ce raisonnement nous semble aller dans le sens de l'article 6 du décret wallon, qui énonce: "Les autorités publiques sont tenues de prendre les mesures nécessaires en vue de l'identification et de la mise à disposition du demandeur des documents contenant les données faisant l'objet de la demande".

Par ailleurs, la question de la charge de la preuve est selon nous à considérer également dans le cadre de la politique active d'information en matière d'environnement, qui constitue le deuxième volet de la directive 90/313(24). La philosophie est en effet la suivante: par le biais de l'information dite "active", c'est-à-dire notamment par la diffusion d'informations générales

relatives aux données dont elle dispose, l'autorité indique l'information disponible, le citoyen pouvant dès lors accéder sur demande (information dite "passive") à l'information qui l'intéresse plus particulièrement. Le raisonnement de la décision de Verviers renverse en quelque sorte cette logique.

En tous cas, l'exigence mise à charge des demandeurs de la preuve de documents par ailleurs obligatoires nous semble difficile à remplir dans la pratique et de nature à compromettre dès lors l'effectivité de l'accès aux documents.

On ajoutera également, pour répondre à ceux pour qui cette manière de voir les choses constituerait une porte ouverte à des abus en tous genres que, selon le décret wallon, les autorités publiques peuvent juger une demande non recevable "lorsqu'elle est manifestement abusive (...) "(25).

L'on rappellera enfin qu'en Région wallonne, une commission de recours a été créée par Arrêté de l'Exécutif, qui doit recevoir, instruire et juger les recours des demandeurs qui s'estiment lésés(26). On peut espérer que celle-ci aura à cœur d'œuvrer vers la transparence la plus grande envers le citoyen, quitte à assouplir quelque peu certaines règles de preuve.

Concernant les modalités d'exercice du droit d'accès, la remarque suivante doit être formulée. Parmi ces modalités figurent notamment: le support sur lequel l'information est disponible, la langue dans laquelle elle peut être obtenue et la tarification. Sur ce dernier point, le décret wallon énonce que seule la consultation sur place de documents est gratuite, tandis que la délivrance de copies peut s'accompagner d'une charge correspondant "au coût réel"(27).

Cette question de tarif n'est pas anodine, contrairement à ce qu'il pourrait paraître au premier abord. L'effectivité du droit d'accès dépend pour beaucoup en effet du coût de cet accès, aussi libre soit-il en principe. Peut-on cependant déterminer ce coût réel?

Cette notion n'est pas définie par le décret et n'est pas non plus déterminée précisément par le magistrat. Celui-ci exclut cependant le paiement d'une caution(28). Par ailleurs, il dénonce également la tarification horaire qui comprend à la fois "recherche dans les archives, photocopies, mise sous enveloppe...".

L'exclusion de la caution, qui ne fait pas partie à strictement parler du coût réel, est compréhensible. Le raisonnement quant au tarif horaire - 900 francs l'heure en l'espèce - est plus intéressant: si la consultation sur place est gratuite, les frais de recherche ne sont donc pas comptabilisés. Existe-t-il des raisons objectives pour justifier que la solution de la copie des documents permette, elle, cette répercussion des frais de recherche? Il est à noter que



l'ordonnance bruxelloise qui transpose la directive 90/313 exclut explicitement les frais de personnel(29).

Il est étonnant à cet égard de constater que le décret wallon n'a pas repris la notion de "redevance d'un montant raisonnable" que l'on trouve dans la directive européenne 90/313 que le décret est censé transposer(30). Les notions recouvrent-elles des réalités différentes? On devra en tout cas considérer, en vertu de la primauté du droit communautaire, que le "coût réel" du décret wallon doit correspondre à la notion de "redevance d'un montant raisonnable" de la directive. L'ordonnance bruxelloise parle quant à elle de "prix coûtant" (art. 5). Cette notion paraît à première vue plus précise, bien qu'il paraît peu recommandé de parler de prix à l'égard de copies de documents administratifs. Ne faut-il pas considérer alors que le tarif à appliquer doit être le même que pour toute autre simple copie de document effectuée par l'autorité communale?

Pour illustrer ceci l'on reviendra à l'exemple de la commune de Trois-Ponts. Selon les parties, il semble que les copies de documents puissent aujourd'hui être retirées au coût de 5 francs pour une page.

L'on constatera d'abord qu'un tel montant, qui ne correspond pas du tout au prix d'une photocopie sur le marché, limite sérieusement l'accès effectif s'il est appliqué à des dossiers administratifs, dont on n'ignore pas le caractère parfois volumineux(31). Quoi qu'il en soit, s'agit-il du coût réel d'une photocopie? Est-ce raisonnable? Est-ce un "prix coûtant"?

La notion de montant raisonnable de la directive européenne permettrait à notre sens autant de dépasser le coût réel que de limiter la répercussion de celui-ci sur le citoyen qui s'informe. Cette dernière solution serait peut-être la meilleure: s'il est dans l'intérêt général de développer l'accès, le prix de celui-ci ne devrait-il pouvoir être en partie supporté par l'administration elle-même? Force est de constater que la clarté, sinon la transparence, ne fut pas de mise lors de la rédaction des textes concernés.

Il reste que, dans le cas d'espèce, conformément à l'article 162 de la Constitution, c'est à la commune qu'il appartient de décider, puisqu'il s'agit d'une redevance communale. Dans la pratique, observons toutefois que l'ASBL Association du Val d'Emblève et Affluents n'a pas encore pu, à l'heure qu'il est, accéder à tous les documents disponibles, faute de moyens financiers, semble-t-il. Ne serait-il pas dommage et même de nature discriminatoire, au vu de l'objectif premier de la législation sur le droit d'accès, que certains citoyens ou associations (aux moyens financiers souvent limités) en soient exclus?

Philippe GERARD  
Chargé de recherches  
aux Facultés Universitaires  
Notre-Dame de la Paix

(1) Mon. b., 11 octobre 1991. Sauf mention expresse, les remarques valent également, mutatis mutandis, pour l'ordonnance bruxelloise du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (Mon. b., 1er octobre 1991).

(2) Aucune règle n'a été prise sur le plan fédéral, alors que toute la matière de l'environnement ne relève pas des compétences régionales (Cf. Avis du C.E.).

(3) Directive du Conseil 90/313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, J.O.C.E., n° L 158, 23 juin 1990.

(4) La question de la compétence du pouvoir judiciaire à juger de cette demande, contestée par la défenderesse, n'est pas non plus envisagée; il s'agit en effet clairement d'un droit subjectif; l'intérêt à agir est par ailleurs présumé selon le texte du décret wallon lui-même, en son article 3.

(5) Voyez l'article 4 1 du décret wallon.

(6) Devenu l'article 159, selon la nouvelle numérotation de la Constitution.

(7) Cette "évidence" suscite cependant certains commentaires (cf. point 3).

(8) L'exécution de la décision ayant été entamée par la commune de Trois-Ponts, il n'a plus été demandé de statuer sur l'astreinte.

(9) Pour une analyse approfondie de la matière, nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage suivant: DE TERWANGNE, C., DE LA CROIX-DAVIO, T., "L'accès à l'information administrative et la commercialisation des données publiques", Cahiers du Centre de Recherches Informatique et Droit, E. Story-scientia, 1993.

(10) JADOT, B., "L'accès à l'information en matière d'environnement", Droit communal, 1992, 107.

(11) Voyez par exemple: WUYTS, H., "Openbaarheid van bestuur" <sup>3</sup> Beleidsopvattingen en -initiatieven", T.B.P., 1992, 558 et s.

(12) Voyez, pour un bref aperçu: Communication 93/C 156/05, J.O.C.E., 8 juillet 1993, point 1. Voyez également, sur un plan international: Recommandation 854 (1979) "relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et la liberté d'information", adoptée par l'Assemblée le 1er février 1979; également: Recommandation R (81) 19 du Conseil de l'Europe "sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques", adoptée par le Comité des ministres le 25 novembre 1981.

(13) Sur ce point, voyez notamment: ERGEC, R., "La transparence administrative comme droit fondamental et ses limites", A.P.T., 1993, 89-91; voyez également DE TERWANGNE, C., DE LA CROIX-DAVIO, T., op. cit., 12 et références y citées.

(14) Voyez ainsi la Décision du Conseil de l'Union européenne du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, J.O.C.E., n° L 340, 43 et s. Sans parler des dispositions du Traité de Rome lui-même (l'article 214 par exemple).

(15) Pour les initiatives dans d'autres pays de l'Union européenne, on consultera notamment l'étude: PUBLAN, Office des Publications Officielles, Luxembourg, 1991.

(16) Doc. Parl., Chambre, sess. 1992-1993, n° 839/1. Voyez notamment, pour une analyse de cet article, ERGEC, R., op. cit., 91 et s.

(17) Doc. Parl., Sénat, sess. 1993-1994, n° 999/1 et 999/2, session 93/94. Ce texte, déjà adopté par la chambre, a été adopté par le Sénat le 31 mars 1994.

(18) Décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand, Mon. b., 27 novembre 1991.



- (19) Il y a fort à parier que le partage des compétences posera ici également problème. En ce qui concerne les questions de compétences relatives à l'accès en matière d'environnement, voyez: JADOT, B., op. cit., p. 107.
- (20) On peut ainsi noter, en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'article 324 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui instaure un droit d'accéder au contenu de permis de bâtir délivrés. Cette base, offerte aux seuls tiers intéressés, aurait peut-être pu être utilisée dans l'affaire qui nous occupe pour obtenir de prendre connaissance des permis, le décret n'ayant pas abrogé ce type de disposition.
- (21) Voyez l'annexe à la Recommandation R (81) 19 déjà citée.
- (22) Voyez l'art. 2 b du décret wallon.
- (23) Cette question ne semble malheureusement pas avoir été approfondie lors des débats qui, on le rappellera, furent succincts.
- (24) En particulier l'article 7: "Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour fournir au public des informations générales sur l'état de l'environnement au moyen, par exemple, de la publication périodique de rapports descriptifs".
- (25) Art. 6 in fine.
- (26) Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 mai 1993 définissant les règles relatives au recours prévu par le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, Mon. b., 7 juillet 1993. Un tel recours est administratif; un recours judiciaire est toujours possible, étant donné qu'un droit subjectif est en jeu (Voyez: JADOT, B., op. cit., 120).
- (27) Art. 4 2 du décret wallon.
- (28) Il semblerait que les autorités communales aient voulu par le biais de cette caution se prémunir d'un non paiement éventuel, eu égard aux montants dus au nombre de pages relativement élevé.
- (29) Art. 5 de l'ordonnance bruxelloise.
- (30) Art. 5 de la directive: "Les Etats membres peuvent subordonner la communication de l'information au paiement d'une redevance sans toutefois que celle-ci puisse excéder un montant raisonnable".
- (31) L'on peut imaginer une étude d'incidence, par exemple.